



Esami dell'impatto sull'ambiente

396	L'essenziale in breve	
397	<u>Introduzione</u>	14.1
398	<u>L'Ordinanza concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente</u>	14.2
400	<u>Esami d'impatto sull'ambiente svolti in Ticino</u>	14.3
402	<u>Impianti e ambiente: una relazione complessa</u>	14.4

L'essenziale in breve

L'edificazione di impianti che possono avere notevoli ripercussioni ambientali sui dintorni devono essere sottoposti ad un esame dell'impatto sull'ambiente. Questo esame, uno strumento preventivo, ha lo scopo di assicurare che le prescrizioni ambientali siano rispettate sia per le conseguenze dirette che quelle indirette imputabili a un progetto.

Un centinaio di esami sono stati presentati fino alla fine del 2001. Di questi, il 26% concerne centri commerciali e posteggi, che sono quindi gli impianti più numerosi e rispecchiano la tendenza in atto di centralizzare l'approvvigionamento in grandi complessi commerciali più o meno lontani dalle zone residenziali e fortemente dipendenti dal traffico individuale. Altri esami di impatto sull'ambiente ricorrenti negli anni trascorsi hanno riguardato le stazioni sciistiche, infrastrutture del traffico (strade, AlpTransit), per lo smaltimento dei rifiuti e diversi porti per natanti.

Pur riconoscendo la necessità e l'utilità di questo strumento per la protezione dell'ambiente, l'esperienza di 15 anni di pratica ha messo in risalto anche i suoi limiti. Infatti, la maggior parte degli impianti sono localizzati in aree comunque già sottoposti ad una forte pressione delle attività umane. Anche se un impianto «rispettoso dell'ambiente» può essere costruito soltanto se le prescrizioni della legge sono rispettate, la loro concentrazione e le loro ripercussioni regionali – generatori di traffico in primo luogo – contribuiscono ad un aumento graduale della pressione sull'ambiente. Questi effetti indiretti non sempre possono essere adeguatamente considerati. Meglio sarebbe se il concetto dell'esame di impatto fosse considerato sin dal livello degli strumenti pianificatori, oppure se l'esame coinvolgesse, oltre al progetto stesso, anche le sue ripercussioni regionali.

Introduzione

Fin dai tempi di Galileo le scienze sperimentali si basavano sul presupposto che per studiare e capire scientificamente corpi o fenomeni naturali occorresse sezionarli nelle loro componenti: tanto più piccole le parti ottenute, tanto maggiore, si riteneva, la possibilità di scoprire le realtà, le leggi naturali che lo governano e il comportamento dell'oggetto in esame.

Già nel 18° secolo l'ecologia ha mostrato i limiti di questa visione. Gli ecosistemi hanno comportamenti che sono diversi dalla somma dei comportamenti delle singole componenti o per i singoli individui che lo compongono. Non è possibile descrivere e tanto meno capire l'ambiente esaminandone solo un aspetto per volta, senza tenere in considerazione l'insieme del sistema. È proprio per questo che la Legge federale sulla protezione dell'ambiente si prefigge di proteggere l'ambiente nel suo insieme e chiede di valutare gli effetti non solo settorialmente ma anche globalmente e secondo la loro azione congiunta (> pag. 12). Queste considerazioni non si applicano unicamente all'ambiente naturale ma anche ai sistemi costruiti dalla società umana.

Un compito difficile, l'esame complessivo dell'ambiente, proprio perché parzialmente in contrasto con la prassi abituale di analizzare i problemi. Per assicurare che nuovi progetti, che per la loro ampiezza possono gravare notevolmente sull'ambiente, siano esaminati in un'ottica adeguata, negli anni '80 è stato sviluppato il cosiddetto Esame dell'impatto sull'ambiente.

L'esame dell'impatto sull'ambiente

L'Ordinanza concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente (OEIA), entrata in vigore nel 1988, ha per obiettivo di garantire che tutti gli aspetti di protezione dell'ambiente, in senso lato, siano soppesati dall'inizio via del progetto e che siano considerati non soltanto singolarmente ma anche nel loro insieme.

Gli aspetti da considerare sono quelli della protezione dell'ambiente, della protezione delle acque, della protezione della natura e del paesaggio, delle foreste, della caccia e della pesca. I criteri di valutazione rimangono quelli stabiliti da queste leggi. In questo senso, quindi, l'ordinanza non introduce nuovi elementi di giudizio.

La procedura formale, introdotta dall'ordinanza all'interno della normale procedura di approvazione valida per qualsiasi domanda di costruzione, fa in modo che:

- il costruttore conosca dall'inizio le ripercussioni che il suo progetto avrà sull'ambiente e che ne tiri direttamente le prime conclusioni;
- i rappresentanti dell'autorità con competenze specialistiche abbiano elementi approfonditi di giudizio per verificare la compatibilità ambientale del progetto, prima di rilasciare l'autorizzazione;
- ci sia una discussione pubblica sulle implicazioni ambientali del progetto basata su argomentazioni il più possibile fondate.

L'ordinanza elenca il tipo d'impianti e le dimensioni oltre il quale soggiacciono alla procedura formale dell'esame dell'impatto sull'ambiente. Per la maggior parte degli impianti sono le disposizioni cantonali a determinare in dettaglio i contenuti e le procedure degli esami.

Per gli impianti che non richiedono un esame, ma la cui dimensione si avvicina a quelli che lo richiedono, viene comunque eseguito un esame simile, senza però seguire la procedura prevista dall'OEIA.

Qualsiasi nuovo impianto deve naturalmente sottostare alla verifica di conformità con tutte le leggi anche se non sottostà all'ordinanza. Soprattutto se le caratteristiche dell'impianto si avvicinano a quelle degli impianti elencati, l'esame di merito diventa simile a quello previsto dall'ordinanza. La procedura formale però, come detto, è diversa.

Un esame di impatto segue l'iter rappresentato nella figura 14.1.

Contenuti di un esame dell'impatto sull'ambiente

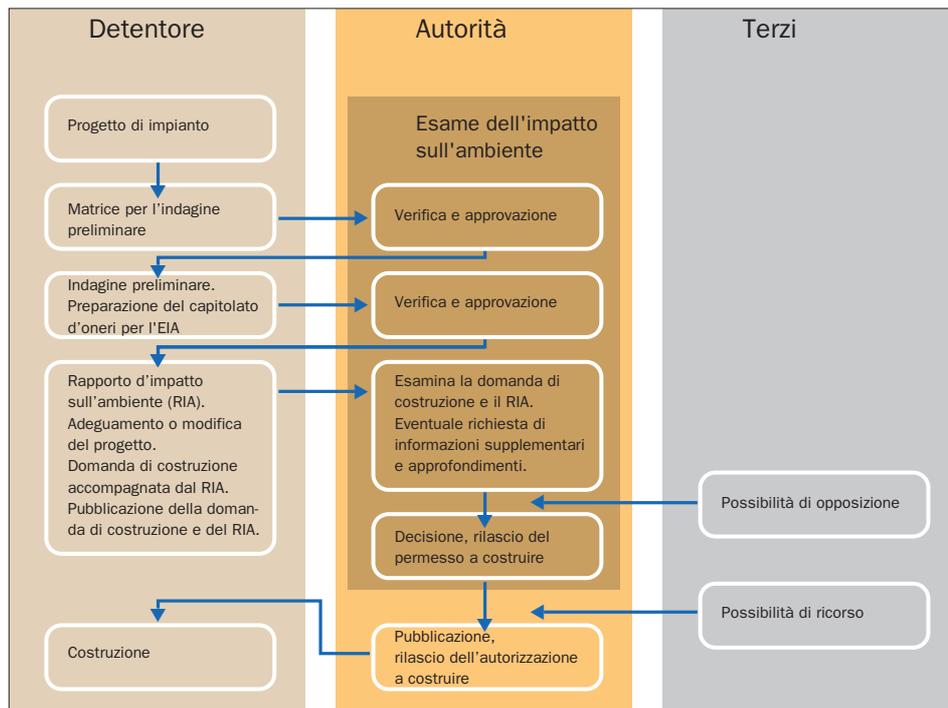
L'esame dell'impatto sull'ambiente deve indicare:

- lo stato iniziale dell'ambiente;
- il progetto, comprese le misure previste per la protezione dell'ambiente e per i casi di catastrofe;
- il carico presumibile dopo l'esecuzione del progetto;
- le misure che permetterebbero un'ulteriore riduzione del carico inquinante.

Per impianti pubblici e gli impianti privati concessionati, l'esame deve contenere la giustificazione del progetto.

Procedura dell'Esame dell'impatto sull'ambiente
 Figura 14.1

L'esame d'impatto vero e proprio viene svolto dall'autorità sulla base dell'indagine preliminare e, se necessario, del Rapporto d'impatto sull'ambiente.



v Porto di Locarno



Esami d'impatto sull'ambiente svolti in Ticino

Il primo esame inoltrato e valutato in base all'ordinanza era stato quello per l'ampliamento della strada cantonale nelle Centovalli (1988). Un esame dell'impatto sull'ambiente era stato svolto precedentemente per l'autosilo in Piazza Grande a Locarno. Esso era però stato abbandonato per la mancanza della base legale e perché le procedure da seguire non erano ancora state definite.

Dall'entrata in vigore dell'OEIA nel 1988 sono stati presentati complessivamente 95 esami di impatto sull'ambiente. Per 10 di essi la procedura è stata abbandonata.

La figura 14.2 illustra i tipi di progetto per i quali sono stati presentati gli Esami d'impatto sull'ambiente.

Tra gli 85 esami d'impatto portati a termine spiccano i generatori di traffico: i posteggi, i centri commerciali e gli impianti del tempo libero.

Sono infatti stati esaminati i progetti per la costruzione o l'ampliamento di 20 posteggi (per almeno 300 veicoli ciascuno). Gli ampliamenti sono stati eseguiti soprattutto nel Sopraceneri, mentre nel Sottoceneri dominano i posteggi annessi ai nuovi centri commerciali. In 9 casi gli esami d'impatto sull'ambiente concernono centri commerciali con posteggio annesso, soltanto 2 centri commerciali non hanno richiesto un posteggio di almeno 300 veicoli. 11 esami d'impatto sull'ambiente sono invece stati eseguiti solo per posteggi, dei quali 2 non sono stati realizzati.

5 su 6 esami riguardanti gli impianti turistici e del tempo libero concernono le stazioni sciistiche e si trovano quindi in zone periferiche: ad Airolo, sul Monte Lema, a Bosco Gurin, a Mogno e quello abbandonato per l'impianto di innevamento del Monte Tamaro.

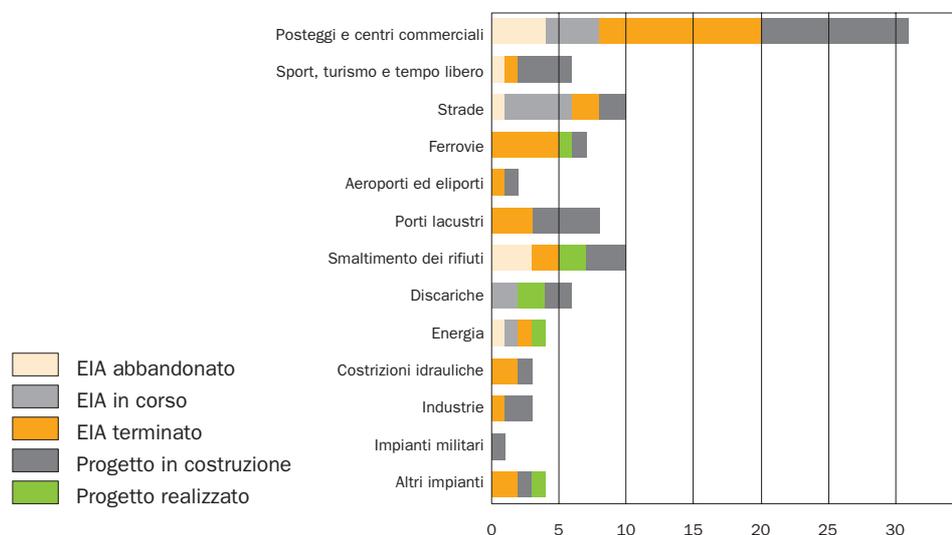
Altri esami legati alle infrastrutture di trasporto concernono le strade e le ferrovie. Sono da menzionare soprattutto quelli legati ad AlpTransit.

13 esami d'impatto sull'ambiente sono stati eseguiti nell'ambito dello smaltimento o del deposito di rifiuti. Non tutti i progetti sono però giunti alla realizzazione. Tra gli esami di impatto figurano anche le stazioni di trasbordo per il trasporto Oltoralpe dei rifiuti urbani.

Impianti soggetti all'esame dell'impatto sull'ambiente nel Cantone Ticino

Figura 14.2

Aggiornamento dei dati: novembre 2001.



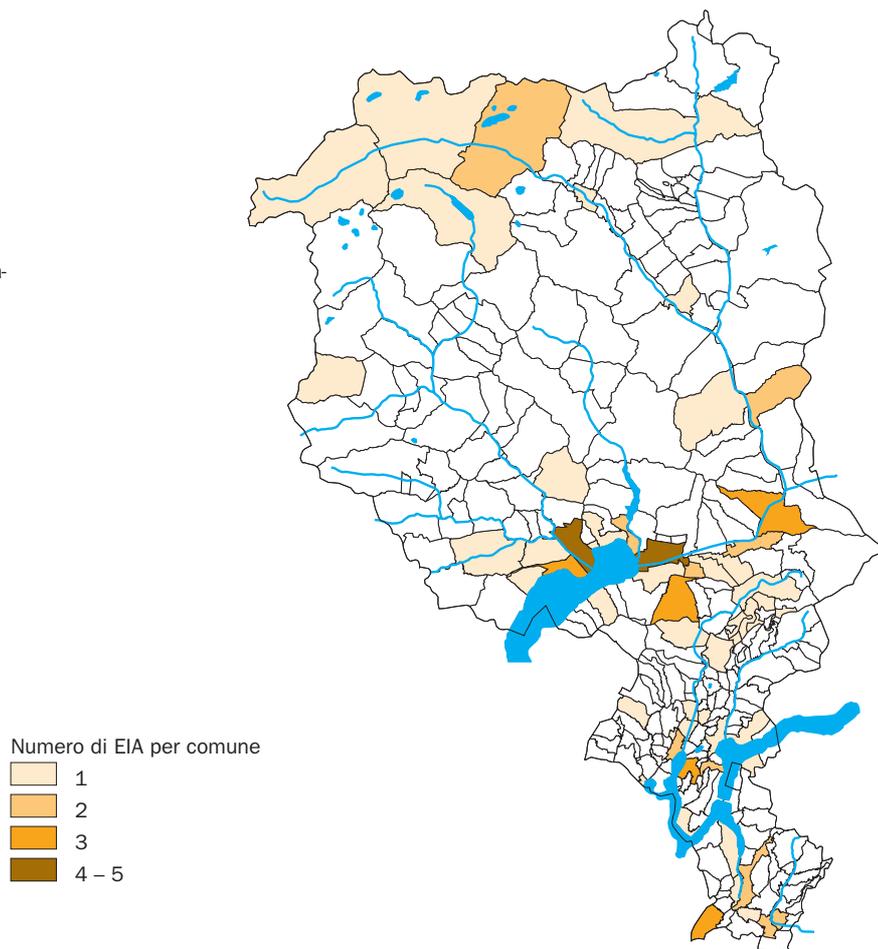
Nell'ultimo decennio sono inoltre stati costruiti diversi porti turistici con oltre 100 posti per imbarcazioni e quindi soggetti all'esame d'impatto sull'ambiente, sia sul Verbano (a Locarno, Ascona, Ronco s/Ascona, Minusio e S. Nazzaro), che sul Ceresio (a Lugano, Riva S. Vitale e Morcote).

La figura 14.3 mostra i comuni nei quali sono stati realizzati insediamenti sottoposti all'Esame dell'impatto sull'ambiente. I progetti negli agglomerati urbani sono soprattutto legati a insediamenti commerciali, quelli nelle zone periferiche comprendono perlopiù impianti legati al turismo (stazioni sciistiche in particolare), alle vie di comunicazione (strade, AlpTransit) o alla generazione di corrente idroelettrica.

Distribuzione del numero di esami di impatto sull'ambiente

Figura 14.3

svolti nel periodo 1989-2001 (95 impianti in totale).
Progetti che coinvolgono più comuni sono stati assegnati al comune maggiormente interessato, la cartina è quindi soltanto approssimativa.
Aggiornamento dei dati: settembre 2001.



Impianti e ambiente: una relazione complessa

Quanto incide un nuovo impianto sullo stato dell'ambiente?

Di solito, la valutazione dell'impatto sull'ambiente viene sbrigata rapidamente e abbastanza facilmente. Leggi e ordinanze, infatti, fissano i limiti per evitare che le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo ecc. di una nuova installazione costituiscano un carico per l'ambiente incompatibile con gli obiettivi di qualità, fissati dalle leggi e ordinanze medesime. Se l'impianto rispetta i limiti, la sua realizzazione viene autorizzata.

Per grossi impianti, però, questo genere di verifica non basta, perché potrebbe portare a sottovalutare l'impatto reale dell'impianto sull'ambiente. Per esempio:

- Le emissioni inquinanti dell'impianto medesimo sono contenute ma esso crea nuovo traffico con emissioni atmosferiche e foniche significative in una zona o in una regione più estesa di quella dove sorge l'impianto. In una valutazione tradizionale verrebbero considerate solo le emissioni dell'installazione medesima e non quelle indotte che sono molto maggiori.
- Un nuovo impianto causa inconvenienti all'acqua e al patrimonio ittico, richiede il taglio di una porzione del bosco circostante, inquina il suolo e distrugge alcuni biotopi. Un esame condotto settore per settore evidenzerebbe sì, questi diversi danni. La loro entità, però, se presi singolarmente, non è tale da controbilanciare i risvolti positivi del progetto. Considerati nella loro globalità, invece, questi risvolti negativi possono acquistare un peso tale da più che controbilanciare i vantaggi del progetto.
- Una nuova installazione viene preparata con un grande sforzo di progettazione affinché il risultato sia ottimale dal profilo tecnico, economico, estetico. Successivamente, una volta ultimato il progetto, vi vengono apportate le aggiunte e le modifiche necessarie affinché esso rispetti i criteri fissati dalle leggi. Se le prestazioni ambientali fossero poste sin dall'inizio tra i parametri da ottimizzare, alla stessa stregua degli altri, l'impatto sull'ambiente risulterebbe sicuramente di minore entità.
- In una regione i limiti d'immissione per l'aria e per i rumori sono pesantemente superati. Gli impianti e il traffico di merci generati da un nuovo insediamento industriale causerebbero emissioni atmosferiche e foniche di rilievo ma comunque piccole rispetto a quelle preesistenti. La nuova azienda non comporterebbe quindi nessun peggioramento di rilievo della situazione preesistente. In pratica, però, le nuove emissioni costituiscono un ostacolo grave per l'autorità che è tenuta a fare adottare tutti i provvedimenti necessari per ricondurre le immissioni atmosferiche e foniche ai valori stabiliti dalle leggi. In presenza del nuovo insediamento, l'autorità è obbligata ad andare oltre al fronteggiare le emissioni esistenti: è costretta a agire su una situazione ancora più complessa di quella senza insediamento industriale.

Le implicazioni ambientali di alcuni insediamenti vanno ancora oltre a quanto mostrato dagli esempi: questi ultimi infatti illustravano il fatto che il carico sull'ambiente non è limitato a quello dell'installazione medesima ma può essere dovuto anche a attività, come il traffico, che essa causa. Un nuovo progetto può però anche avere un influsso su tendenze e sviluppi futuri di grande portata ambientale. La costruzione di una nuova strada piuttosto che di un nuovo collegamento ferroviario influenza non solo il tipo di traffico e quindi le emissioni sulla tratta medesima e sulle vie d'accesso vicine e lontane, ma fa sì che l'intero settore dei trasporti evolva in funzione di un tipo di traffico (in questo esempio, del traffico stradale) piuttosto che di un altro. E viceversa. Un altro esempio potrebbe essere costituito dalla scelta, a livello di pianificazione del territorio, di realizzare una zona ricreativa piuttosto che una industriale oppure di creare un parco naturale invece di sviluppare un turismo basato su grandi insediamenti e infrastrutture tecniche.

Contrariamente alla pratica diffusa in altri paesi europei, in Svizzera gli esami dell'impatto sull'ambiente si limitano a valutare singoli progetti. Essi non sono invece previsti a livello di scelte pianificatorie (Piano direttore, Piani regolatori, reti viarie, Piani dei trasporti, concetti paesaggistici...). Non comprendono neppure una verifica o un monitoraggio continuo dopo la realizzazione, per evitare che le installazioni, una volta messe in funzione, non provochino un impatto superiore alle previsioni.

L'esame dell'impatto sull'ambiente ha lo scopo di ovviare alla limitatezza delle verifiche puntuali della conformità ambientale svolte in passato e tuttora applicate ai progetti di piccole dimensioni. Esso deve permettere di individuare tutte le implicazioni ambientali nelle varie fasi di un progetto, come illustrato negli esempi precedenti.

Le esperienze pratiche acquisite durante una buona dozzina di anni indicano che gli esami d'impatto, pur essendo uno strumento ormai ben ancorato nella pratica, non sfrutta appieno le sue potenzialità.

- Per le scelte pianificatorie, e in particolare per i Piani regolatori, non è previsto nessun esame d'impatto. L'esame d'impatto, eseguito successivamente per singoli contenuti di una zona, evidenzia le carenze pianificatorie ma non può più apportare dei correttivi. Tra gli insediamenti più critici figurano i grandi generatori di traffico e in particolare i centri commerciali e i grossi posteggi. La mancanza di scelte pianificatorie che tengano in adeguata considerazione gli obiettivi legali in materia di protezione dell'aria, del paesaggio sonoro, del suolo ecc. fanno sì che ogni nuovo insediamento si traduca in un ulteriore degrado ambientale e renda ancora più difficile risanare la zona.
- Per un committente l'esame dell'impatto sull'ambiente diventa di conseguenza uno scoglio burocratico da superare per realizzare progetti comunque già decisi e consolidati dai Piani regolatori e non come base per scegliere l'impostazione corretta di un nuovo progetto. In questi casi, le indicazioni degli studi si limitano a dimostrare la conformità alle disposizioni ambientali dei progetti e, nella migliore delle ipotesi a proporre correttivi minori.
- L'esame d'impatto introduce delle condizioni nell'autorizzazione a costruire per rendere un progetto compatibile con le esigenze ambientali. Spesso, soprattutto per i generatori di traffico, i vincoli non concernono direttamente il richiedente bensì altri enti. Come esempio si può menzionare la condizione di servire un nuovo centro commerciale con un linea di bus (la condizione imposta a chi costruisce il centro non vincola evidentemente le aziende di trasporto). Queste condizioni facilmente restano lettera morta data la difficoltà di renderle giuridicamente vincolanti.